CAS - 10M
C.P. - P.L. 108
Assurance parentale

Conseil de la famille
et de l'enfance

DÉPÔT SEULEMENT

Mémoire du Conseil de la famille et de l'enfance sur le Projet de loi no 108 *Loi modifiant la Loi sur l'assurance parentale et d'autres dispositions législatives*

Déposé à la Commission des affaires sociales
Le 6 juin 2005

Québec

900, boulevard René-Lévesque Est, Place Québec, bureau 800, Québec (Québec) G1R 6B5
Téléphones : 418 646-7678 1 877 221-7024 Télécopieur : 418 643-9832
Site http://www.cfe.gouv.qc.ca

Introduction

Au moment des discussions entourant l'adoption de la Loi sur l'assurance parentale, le Conseil de la famille et de l'enfance a déposé un mémoire pour donner un appui inconditionnel à la création de ce régime, qu'il considère comme l'un des fondements de la politique familiale[1]. Depuis, il a réitéré son soutien au projet à plusieurs reprises. Entre autres choses, le Conseil est préoccupé par la situation démographique du Québec et il est d'avis que l'amélioration du régime de congés parentaux demeure l'un des principaux moyens d'atténuer une part importante des freins au projet de fonder une famille.

En effet, le régime proposé par le gouvernement du Québec permettra à un plus grand nombre de personnes, actuellement exclues du programme fédéral, de bénéficier de congés parentaux, en particulier les travailleuses et travailleurs autonomes et d'autres personnes occupant un emploi à temps partiel. La perte de revenus que subissent actuellement les parents au moment de la naissance ou de l'adoption d'un enfant sera amoindrie grâce à l'abolition du délai de carence de deux semaines et à une augmentation substantielle du montant des prestations accordées. En offrant plusieurs options, le régime québécois donnera plus de souplesse aux parents désireux de se prévaloir de leur congé parental. L'instauration d'un congé réservé aux pères encouragera un partage plus équitable des responsabilités familiales et fera évoluer les milieux de travail. Le rehaussement des prestations devrait lui aussi favoriser la prise d'un congé partagé entre les deux parents.

Le Conseil se réjouit de la création d'un programme entièrement québécois de congés parentaux, lequel répond aux besoins exprimés depuis nombre d'années par les familles. À l'occasion de la mise à jour de la *Loi sur l'assurance parentale* adoptée en 2001, nous voulons reprendre et commenter certains principes régissant le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), et formuler quelques suggestions quant à sa mise en œuvre et à son évolution.

[1] Conseil de la famille et de l'enfance (2000). *Répondre aux vrais besoins des familles québécoises : mémoire sur le Projet de Loi n° 140 : loi sur l'assurance parentale.* Québec : Conseil de la famille et de l'enfance, 17 p. (Gouvernement du Québec)

1. Commentaires relativement aux grands principes régissant le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP)

L'importance de la création d'un fonds distinct pour le RQAP, le Fonds d'assurance parentale

Le Conseil appuie le principe de la constitution d'un fonds distinct pour gérer les recettes et les dépenses générées par la mise en place du régime québécois d'assurance parentale, de façon à s'assurer que ces sommes ne puissent pas être utilisées à d'autres fins que celles du régime, et ainsi éviter les erreurs du passé.

La caisse d'assurance parentale sera financée en partie par les cotisations des travailleurs, et en partie par celles des employeurs, selon un principe similaire à celui de la caisse de l'assurance-emploi du gouvernement fédéral. Lorsque que ce projet était en gestation, il a été convenu que ces cotisations seraient prélevées dans le but d'indemniser les parents travailleurs à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant et que celles-ci ne pourraient servir à d'autres fins. Ainsi, des dispositions ont été prises pour que ce qui était arrivé auparavant à la caisse de l'assurance-automobile du Québec ne se reproduise pas. En effet, dans le passé, le gouvernement a utilisé les sommes accumulées dans ce régime à d'autres fins que celles auxquelles elles étaient destinées, avec les conséquences que l'on connaît. Qui plus est, aucun contribuable n'ignore aujourd'hui l'utilisation très large qui est faite par le gouvernement fédéral des surplus générés par la caisse de l'assurance-emploi. Dans ces circonstances, il est impératif que la caisse d'assurance parentale ne serve pas à d'autres fins que celles prévues dans le projet initial.

Le principe de l'indemnisation sur la base du remplacement d'un revenu de travail

Le Conseil est également en accord avec le principe que les prestations soient versées sur la base du remplacement d'un revenu de travail. Ce faisant, il est conscient que certaines personnes demeureront exclues du programme.

On pense aux immigrantes nouvellement arrivées, aux étudiantes qui n'ont pas travaillé pendant l'année précédant leur grossesse, aux mères au foyer, etc. Bien qu'il soit sensible à ces situations, le Conseil croit, dans une première étape, qu'il faut construire à partir des consensus établis. Dans le cas du programme d'assurance parentale, cela signifie que les prestations soient versées sur la base du principe de remplacement d'un revenu de travail.

Cependant, il importe de limiter les exclusions et de veiller à maintenir, au fil de l'évolution du régime, le seuil d'admissibilité le plus bas possible, en accord avec les premiers scénarios décrivant les modalités du régime. Cette vigilance est d'autant plus essentielle que l'évolution du marché du travail est marquée par une plus grande précarité des jeunes et que les risques d'exclusion semblent de plus en plus élevés. En ce sens, la stratégie de lutte à la pauvreté devrait se soucier particulièrement de la situation des familles et des jeunes susceptibles d'avoir des enfants.

De plus, nous demandons au gouvernement d'examiner une autre formule pour offrir une couverture à toute personne qui donne naissance ou qui adopte un enfant, par le biais d'un programme de protection sociale, distinct du régime d'assurance parentale. Une telle formule permettrait également de poursuivre la réflexion concernant la possibilité d'indemniser le congé maximal de deux ans prévu à la *Loi sur les normes du travail* pour les parents qui s'absentent du travail pour s'occuper de leur enfant atteint de maladie grave, potentiellement mortelle. Si le RQAP n'est pas le véhicule approprié pour répondre à ce type de besoins, ceux-ci sont néanmoins bien réels.

Le cas des travailleuses et travailleurs autonomes

Le Conseil est d'avis qu'offrir une couverture aux travailleuses et travailleurs autonomes constitue un progrès considérable qui, compte tenu de l'importante augmentation du nombre de personnes détenant ce statut d'emploi, vient corriger une lacune majeure du régime antérieur. Cette mesure permettra en particulier d'éviter, pour plusieurs travailleuses, un retour prématuré au travail après la naissance d'un enfant. En effet, 80% des Canadiennes qui reprennent le travail un mois après la naissance de leur enfant sont actuellement des travailleuses autonomes.

Toutefois, le Conseil déplore le manque d'information disponible concernant l'ensemble des charges financières que doivent assumer les travailleuses et travailleurs autonomes pour pouvoir bénéficier des programmes de protection collective de l'État. Nous suggérons donc à la ministre de créer, avant de déterminer le taux de cotisation de ces personnes, un groupe de travail pour examiner la question des charges financières des travailleuses et travailleurs autonomes, qui tiendrait compte de leur secteur d'occupation et de leur niveau de revenu.

Les membres du Conseil demeure toutefois conscients qu'une partie des travailleuses et travailleurs oeuvrant dans certains secteurs plus vulnérables, malgré la volonté inclusive du régime, risquent encore de rencontrer des obstacles à leur retrait du marché du travail lors de l'arrivée d'un enfant ou à leur retour en emploi. Il faut demeurer vigilant lors de l'application de cette importante réforme.

L'importance d'instaurer un congé réservé aux pères

À un moment ou l'autre de la mise en œuvre du régime, des choix devront être faits. Nous tenons ici à réitérer notre appui à l'instauration d'une période de congé réservé au père. Ce type de mesure novatrice a été expérimenté avec succès dans plusieurs pays, notamment dans les pays scandinaves. Le congé réservé aux pères est particulièrement important pour faire évoluer les mentalités dans les milieux de travail. Il vise à contrer la réticence de ces milieux face à l'exercice des responsabilités familiales par les pères. D'une part, il permettra aux pères qui le désirent de se prévaloir du congé à l'occasion de l'arrivée de leur enfant et, d'autre part, il découragera les comportements discriminatoires à l'endroit de la main-d'œuvre féminine.

Par ailleurs, favoriser la prise d'un congé partagé entre les deux parents, c'est encourager un meilleur équilibre dans l'exercice de la parentalité. Élever des enfants doit relever, dans les faits, de la responsabilité conjointe des pères et des mères. Il faut faire en sorte qu'avoir des enfants ne repose pas uniquement sur les femmes, et s'assurer de ne pas encourager le déséquilibre dans l'exercice des responsabilités parentales.

Enfin, dernier point important, il est démontré que la proximité affective des parents et des enfants, dans les premières semaines au sein de la famille, favorise le lien d'attachement propice à un bon développement de l'enfant.

2. Commentaires relatifs à la mise en place du régime et à son évolution

Prévoir les mécanismes d'évaluation du programme dès sa conception

En devenant maître d'œuvre en matière d'indemnisation des congés parentaux, le Québec se donne un puissant levier pour sa politique familiale. Il sera ainsi en mesure de faire évoluer son régime en fonction de ses objectifs propres et selon les besoins de sa population. Mais pour ce faire, le gouvernement doit disposer d'une solide banque d'information de gestion.

C'est pourquoi nous pensons qu'il est important veiller à développer, dès la conception du programme, les mécanismes nécessaires pour en suivre l'évolution et en faire l'évaluation, une mesure qui n'a pu être réalisée, par exemple, au moment de la création du réseau des services de garde éducatifs.

Nous pensons non seulement aux indicateurs habituels cernant l'évaluation d'un programme, mais également à la conception d'outils plus dynamiques qui nous permettraient d'être attentifs à l'évolution des mentalités et des comportements, ou des impacts démographiques. Par exemple, dans quelques années, il sera très utile de savoir si le RQAP a joué un rôle décisif dans la décision d'avoir un premier enfant, ou un troisième, des variables démographiques importantes. Dans quelle mesure les caractéristiques du programme encouragent-elles la prise du congé par les pères? Avons-nous fait des progrès pour lever une part des obstacles organisationnels au partage équitable des responsabilités parentales? Et bien d'autres questions encore.

Une campagne d'information et de sensibilisation

Finalement, nous croyons que la mise en place du RQAP doit être précédée d'une campagne d'information et de sensibilisation. Le Conseil a maintes fois insisté sur le fait que l'imprévisibilité de l'aide financière aux familles influençait le comportement des parents. Il serait donc important, qu'au moment de ce changement majeur, les futurs parents aient une vision claire et à long terme de leurs droits, et des façons de s'en prévaloir.

Quant au volet de sensibilisation, nous pensons essentiellement aux milieux de travail, dans l'esprit de susciter un effort collectif pour améliorer la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles.

Au-delà de la mise en œuvre souhaitable de la présente loi, vaincre les réticences de certains milieux de travail à faire une place à la vie familiale et changer les mentalités relèvent aussi de l'adoption d'une véritable politique gouvernementale en conciliation famille-travail.

Conclusion

Pour le Conseil de la famille et de l'enfance, la création du RQAP est un volet crucial du développement de la politique familiale. Il constitue, en particulier, un des piliers de la politique de conciliation famille-travail, puisqu'il permettra aux jeunes parents de se retirer du marché du travail à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, en atténuant les conséquences financières de ce retrait.

Nous croyons fermement que le RQAP encouragera un nombre grandissant de jeunes familles à concrétiser leur désir d'avoir des enfants. Il permettra également d'alléger les problèmes de conciliation famille-travail vécus à cette période charnière de la vie familiale. Nous le voyons comme un outil évolutif qui permettra de relever les défis sociaux posés par les nouvelles conditions de vie et de travail des familles. En janvier 2006, le gouvernement du Québec aura franchi une étape importante dans ses efforts pour placer la famille au cœur de ses préoccupations.